ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКАЙ ТРАНСФАРМАЦЫІ
CENTRE FOR EUROPEAN TRANSFORMATION

Рекомендации Европейского парламента по политике ЕС в отношении Беларуси: какую стратегию предлагают евродепутаты?

Аналитическая записка

Алёна Зуйкова

Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

Оглавление

Введение

Европейский парламент по инициативе литовского депутата от фракции социал-демократов Юстаса Палецкиса разработал для европейских институтов рекомендации по политике в отношении Беларуси (документ был принят 12 сентября 2013 года)[1]. Это важный шаг в развитии европейской политики в отношении Беларуси по двум причинам: во-первых, потому что Европарламент до сих пор не играл активной роли в европейско-беларусских отношениях; во-вторых, потому что европейско-беларусские отношения характеризуются отсутствием у ЕС определенной стратегии.

Роль Европейского парламента в отношениях между ЕС и Беларусью, с одной стороны, ограничена по причине отсутствия основного партнера. Беларусский парламент не признается легитимным, поэтому формат межпарламентских отношений (как двусторонних, так и многосторонних — в частности, в рамках Парламентской ассамблеи Восточного партнерства «Евронест»), в котором Европарламент мог бы напрямую играть активную политическую роль, заблокирован. С другой стороны, это связано с ограниченной ролью Европарламента во внешней политике ЕС. Евродепутаты широко используют такие инструменты, как принятие резолюций и проведение слушаний по Беларуси. Однако в этом случае Европарламент, грубо говоря, выступает не более чем европейской трибуной для представителей беларусских оппозиционных партий и организаций гражданского общества, бывших политзаключенных и родственников тех беларусов, кто до сих пор находится в заключении по политическим мотивам, и т.п. Среди евродепутатов имеют место и политические кампании (например, инициатива депутата Марека Мигальского по отмене проведения Чемпионата мира по хоккею в 2014 году в Минске), но это, скорее, исключения.

Разработанные рекомендации являются фактически первым проактивным шагом со стороны Европейского парламента. Принятый документ (так же, как и резолюции и результаты слушаний) не имеет законодательной силы и статуса обязательного к исполнению институтами ЕС. Рекомендации не сопровождаются никакими конкретными механизмами реализации, мониторинга и контроля за исполнением и, по большому счету, могут быть проигнорированы Европейской комиссией, Европейской службой внешних действий и Советом ЕС. Несмотря на это, рекомендации Европарламента могут стать стратегией, новой рамкой, в русле которой различные институты ЕС, непосредственно вовлеченные в отношения с Беларусью, смогут принимать слаженные решения.

В данной аналитической записке рассматривается стратегия, которую предлагают европейские депутаты, и возможный эффект в развитии европейско-беларусских отношений при следовании этим рекомендациям.

---

[1] См. текст документа: **European Parliament recommendation of 12 September 2013 to the Council, the Commission and the European External Action Service on EU Policy towards Belarus (2013/2036(INI))** [Electronic resource] // European Parliament. — Official website of the EP. — Date of access: 18.09.2013. — Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0382&format=XML&language=EN, free. — Title Screen.

1. Актуальная ситуация европейско-беларусских отношений и ее проблемы

На сегодняшний день политика ЕС в отношении Беларуси представляет собой пестрый набор элементов, сформировавшийся в результате сменявших друг друга на протяжении почти 20 лет циклов вовлечения и давления на беларусское правительство, а также хаотичных попыток ЕС добиться налаживания процессов демократизации в Беларуси. Беларусь входит в число 50 важнейших торговых партнеров ЕС[2], между Беларусью и странами-членами ЕС налажены тесные социальные и культурные связи, развивается сотрудничество в сфере охраны окружающей среды, управления границами и мн. др. Тем не менее, власти Беларуси не идут навстречу ЕС в политических вопросах (демократизация, развитие рыночных механизмов в экономике). В политическом плане Беларусь остается для ЕС неразрешенной задачей.

Актуальная европейская политика в отношении Беларуси включает в себя как элементы сотрудничества, так и элементы давления, и состоит из четырех основных элементов:

1) ограничительные меры в отношении беларусских чиновников и бизнесменов (визовые санкции и заморозка банковских счетов, а также экономические ограничения в отношении некоторых беларусских компаний);
2) техническое сотрудничество и секторальные диалоги;
3) поддержка гражданского общества;
4) инициатива ЕС «Европейский диалог по модернизации с беларусским обществом» (ЕДМ)[3].

Такая ситуация установилась с начала 2011 года (как следствие событий, последовавших в Беларуси после президентских выборов 19 декабря 2010 года) и с тех пор не претерпела значительных трансформаций. Введенный режим санкций служит для символического выражения неодобрения со стороны ЕС проводимой беларусскими властями политики. Тем не менее, беларусское государство не изолировано

[2] См. статистические данные: **Belarus. EU Bilateral Trade and Trade with the World** [Electronic resource] // The Directorate General for Trade of the European Commission. — Official website of the DG Trade. — Date of access: 18.09.2013. — Mode of access: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf, free. — Title Screen.

[3] Более подробно о ЕДМ см. документы, подготовленные ЦЕТ и при участии нашего центра: **Европейский диалог для модернизации с беларусским обществом.** *Position paper* (2 апреля 2012 года) [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/European_Dialogue_on_Modernisation_with_Belarus_position_paper_final_rus.pdf, свободный. — Загл. с экрана; **Как повысить трансформационный потенциал Европейского диалога по модернизации с беларусским обществом?** *Position paper* (18 марта 2013 года) [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/National%20Platform%20SS%20Position%20Paper%202013-1-final-rus.pdf, свободный. — Загл. с экрана; *Егоров А.* **Европейский диалог по модернизации с беларусским обществом: актуальное состояние и проблемы развития**. *Policy paper* [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 06.05.2013. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/EDM-PP-2013_RU.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

полностью ни политически, ни экономически. На практике дело не доходит ни до полномасштабных экономических санкций (например, торгового эмбарго), ни до исключения Беларуси из программ европейской технической помощи или многостороннего регионального сотрудничества в рамках Восточного партнерства. Канал «Институты государственной власти» остается крупнейшим каналом выделения международной помощи для Беларуси: объемы помощи по этому каналу в 4,5 раза превосходят объемы помощи, проходящие по каналу «НГО и гражданское общество». Однако имеется тенденция к сокращению доли первого и росту доли второго[4]. Объемы помощи гражданскому обществу растут после 2010 года в соответствии со сделанными в Европе заявлениями. Европейский диалог по модернизации продолжает свою работу и на новый период получил финансовую поддержку от Европейской комиссии.

Настоящая европейская политика в отношении Беларуси является сбалансированным, однако недостаточным ответом на существующую ситуацию. Проблема состоит в том, что европейско-беларусские отношения с конца 2010 года не сдвинулись с мертвой точки. Статус-кво не может считаться удовлетворительным результатом для внешней политики ЕС в отношении Беларуси, поскольку ситуация по-прежнему оставляет желать лучшего и политические заключенные до сих пор не выпущены из беларусских тюрем. В то время как другие страны Восточного партнерства демонстрируют значительный прогресс в своем сближении с Европейским Союзом (Украина, Армения, Грузия и Молдова практически подписали соглашения об ассоциации с ЕС), Беларусь даже не начала в диалог о визовой либерализации.

Основные акторы в Беларуси тоже не удовлетворены существующим положением вещей. Беларусские власти заинтересованы в снятии политических требований со стороны ЕС и расширении экономического сотрудничества. Среди беларусских оппозиционных сил и организаций гражданского общества присутствуют различные точки зрения на пути достижения перемен и соответствующие им инструменты европейской политики[5]: некоторые поддерживают стратегию расширения сотрудничества с беларусскими властями («номенклатурный диалог»), другие же требуют усиления давления на правительство, третьи — стремятся к публичному диалогу многих стейкхолдеров (см. рис. 1).

---

4 См.: *Шило К., Егоров А.* **Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи ЕС для Беларуси. Рабочий документ** [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 29.07.2013. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/Aid-Assistance-WD_RU.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

5 См.: *Егоров А., Шутов А.* **Топография гражданского общества Беларуси. Информационная записка** [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 08.06.2012. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/Mapping%20civil%20society%20of%20Belarus_RU.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

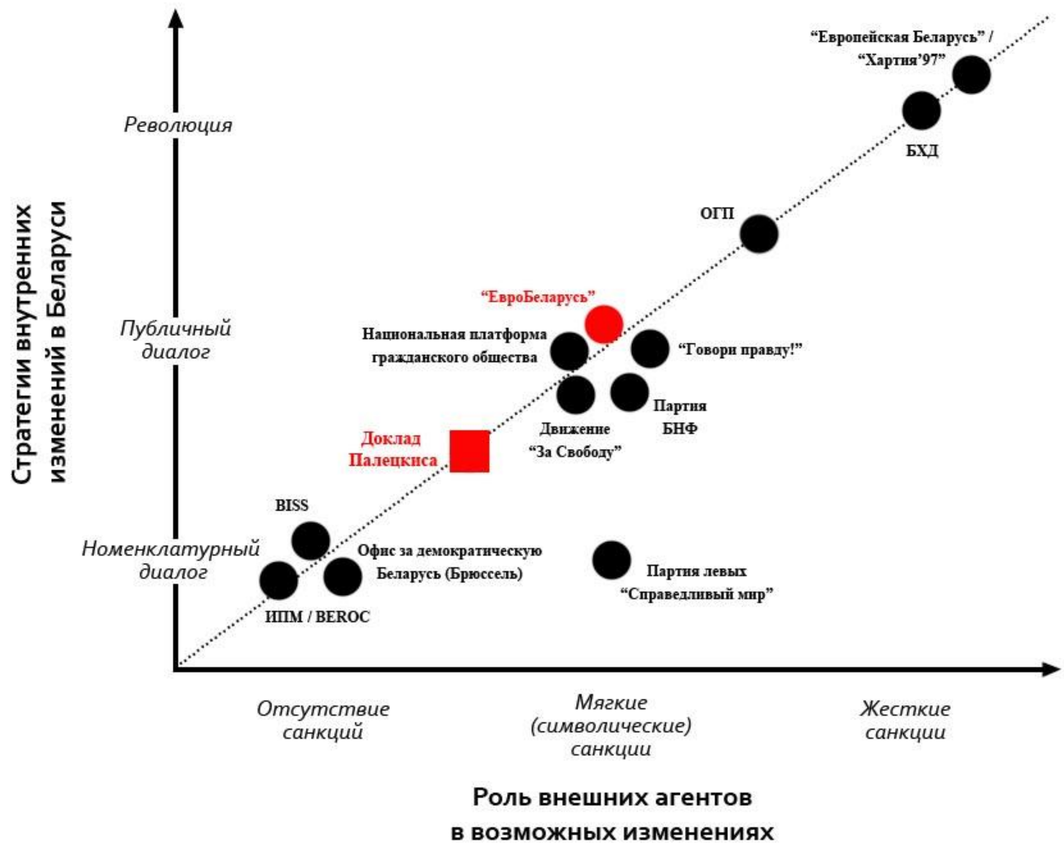


Рис. 1. Отношения основных беларусских стейкхолдеров к политике ЕС и внутренние стратегии перемен

Очевидно, что изменение статус-кво зависит: а) либо от шагов с беларусской стороны (освобождение и реабилитация всех политических заключенных, что откроет дорогу политическим контактам); б) либо ЕС может изменить свою политику так, чтобы повысить ее эффективность. Существующая сейчас одновременная поддержка по всем направлениям (санкции, техническое сотрудничество, гражданское общество, Европейский диалог по модернизации) «размывает» общий эффект, и ЕС необходимо определиться со стратегией в отношении Беларуси, если он желает занимать активную позицию, а не выжидать.

2. Проекты политики в отношении Беларуси

В ходе работы евродепутатов над рекомендациями проявились четыре позиции. Содержание этих позиций и то, кем они представлены, можно зафиксировать по тем поправкам, которые были предложены к проекту доклада Юстаса Палецкиса[6].

Первая позиция принадлежит докладчику и наиболее ярко проявилась в первоначальном проекте текста. Юстас Палецкис убежден, что ЕС не может отвернуться от Беларуси и беларусского народа только по причине антидемократической политики беларусских властей. Стратегия, которую предложил докладчик, стремится к сценарию «номенклатурного диалога». Она заключается в том, чтобы максимально широко использовать существующие сегодня возможности сотрудничества с правительством Беларуси и еще больше расширить сотрудничество после того, как беларусские власти освободят политических заключенных. Так, Юстас Палецкис предложил снять визовые санкции с ключевых беларусских чиновников, разработать стратегическую «дорожную карту» реформ Беларуси, способствовать участию властей в Европейском диалоге по модернизации, также докладчик предложил расширить диалог с беларусским правительством в сфере экономики, энергетики, управления границей. Докладчик придерживается точки зрения, что такая открытость со стороны ЕС приведет к ответным позитивным шагам со стороны беларусских властей и поможет наладить диалог, в ходе которого смогут быть совместно обсуждены и решены существующие на сегодняшний день проблемы.

Вторая позиция — консервативная, ее занимают польские депутаты Европейской народной партии Филип Качмарек, Яцек Протасевич и Яцек Сариуш-Вольски. Она заключается в том, чтобы, по большому счету, продолжать актуальную европейскую политику. Эта позиция имеет черты сходства и отличия с позицией докладчика. Сходство состоит в том, что основным контрагентом с беларусской стороны, с которым нужно налаживать отношения, рассматривается беларусское государство. Однако, в отличие от Юстаса Палецкиса, сторонники этой позиции гораздо более критичны и требовательны по отношению к беларусскому правительству. Они не разделяют предложение докладчика сделать символические шаги навстречу правительству Беларуси. Наоборот, они подчеркивают обусловленность любого политического сотрудничества и налаживания двусторонних отношений выполнением поставленных условий и демонстрацией беларусскими властями своей приверженности демократическим ценностям и принципам.

Третья позиция содержит установку на сворачивание отношений с властями Беларуси. Она просматривается в поправках нидерландского евродепутата Йоханнеса Корнелиса ван Баалена из фракции либералов. Этот парламентарий последовательно предлагал удалить из рекомендаций пункты, в которых

---

[6] См. текст проекта доклада: **Amendments 1-292. Draft proposal for a recommendation Justas Vincas Paleckis (PE506.234v01-00) to the Council, the Commission and the EEAS on EU Policy towards Belarus** [Electronic resource] // European Parliament. — Official website of the EP. — Date of access: 18.09.2013. — Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-513.234%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN, free. — Title Screen.

говорится о техническом диалоге и оказании Беларуси технической помощи из средств ЕС. Вместо предложенного докладчиком снятия визовых санкций ван Баален предложил их расширение. Даже в пункте о Саммите Восточного партнерства евродепутат предложил использовать эту возможность не для налаживания отношений с правительством Беларуси, но с беларусским гражданским обществом. Сходной позиции, только менее выражено и последовательно, придерживаются евродепутаты Инесе Вайдере (Латвия), Марек Мигальски (Польша) и Даниель ван дер Стоеп (Нидерланды).

Четвертая позиция принадлежит евродепутатам социал-демократической фракции Норберту Нойзеру (Германия) и Либору Ручеку (Чехия). Внесенные ими поправки соответствуют стратегии «публичного диалога» и «децентрализации европейско-беларусских отношений». Они последовательно вводили гражданское общество как участника политического диалога между Европой и Беларусью. Через предложенные ими поправки в рекомендациях появился даже принцип диалога многих стейкхолдеров.

Выделенные позиции не являются «чистыми типами». Так, Яцек Сариуш-Вольски, несмотря на приверженность позиции отношений с государством, делает отсылку к заявлению беларусской Национальной платформы гражданского общества[7], а также характеризует гражданское общество как ключевого актора в политическом диалоге с ЕС. Норберт Нойзер предложил ряд поправок совместно с Юстасом Палецкисом по другим аспектам, кроме роли гражданского общества. Кроме того, все упомянутые выше европарламентарии, а также многие другие, в том числе такие активные в вопросах Беларуси, как немецкий евродепутат Вернер Шульц (выступал в качестве теневого докладчика фракции зеленых), внесли огромное количество других поправок. Многие пункты итогового доклада являются результатом компиляции различных предложенных формулировок, т.к. евродепутаты предлагали различные поправки к одним и тем же пунктам проекта доклада, и все они, если не противоречили друг другу, включались в итоговый текст. Таким образом, каждый из рассматриваемых аспектов освещался наиболее полно.

---

[7] См.: **Рэзалюцыя Канферэнцыі Нацплатформы грамадзянскай супольнасці (Мінск, 1 чэрвеня 2013 года)** [Электронны рэсурс] // Цэнтр еўрапейскай трансфармацыі. — Вэб-сайт ЦЕТ. — Дата доступу: 18.09.2013. — Рэжым доступу: http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/06/03/rezalyutsyya-kanferentsy-natsplatformy-gramadzyanskay-supol-nasts-m-nsk-1-chervenya-2013-goda.html, свабодны. — Загал. з экрана.

3. Рекомендации Европейского парламента: новая стратегия?

Принятые Европейским парламентом рекомендации по политике ЕС в отношении Беларуси сочетают в себе первую, вторую и четвертую позиции. Только позиция сокращения сотрудничества не была поддержана и поправки ван Баалена не вошли в итоговый текст.

Центральной и наиболее дебатируемой темой рекомендаций Европарламента стала часть, посвященная политическому диалогу с Беларусью. Евродепутаты не поддержали установку Юстаса Палецкиса на диалог с беларусскими властями. Таким образом, позиция по визовым санкциям осталась неизменной. Предстоящий Саммит Восточного партнерства делал эту тему особенно актуальной. В ходе дебатов в Комитете по внешней политике Европарламента депутаты нашли необоснованными и преждевременным (ввиду отсутствия прогресса в беларусской ситуации, который мог бы дать основания для пересмотра санкций) предложение докладчика снять введенные ограничительные меры с ключевых беларусских чиновников. Тем не менее, большинство евродепутатов, кроме радикально настроенных, признали необходимость налаживания каналов дипломатической коммуникации с Беларусью. Евродепутаты Качмарек, Протасевич и Шульц предложили временно и условно снять визовые ограничения с действующего министра иностранных дел Беларуси. Совет ЕС 24 июня 2013 года принял соответствующее решение[8], и Комитет по внешней политике Европарламента, со своей стороны, поддержал это решение во время голосования по докладу, которое состоялось 9 июля 2013 года.

Стратегия политического диалога, которую рекомендует Европейский парламент, стремится к сценарию публичного диалога. В принятом документе указывается, что в то время как для диалога с властями существуют препятствия, нет препятствий для диалога с гражданским обществом Беларуси, которое называется «основным активатором демократической трансформации» и «ключевым актором в политическом диалоге с ЕС». Европарламент рекомендует остальным институтам ЕС действия, которые бы способствовали равноправному вовлечению гражданского общества в политические процессы и диалогу многих стейкхолдеров внутри Беларуси.

Площадкой для такого диалога называется Европейский диалог по модернизации. Евродепутаты приняли во внимание рекомендации беларусской Национальной платформы гражданского общества относительно развития ЕДМ[9] и отразили их в своей стратегии. В принципе, в этом нет ничего удивительного: позиция Национальной платформы — это, фактически, единственные рекомендации от внутрибеларусских акторов

---

[8] См.: **С Владимира Макея сняли санкции Евросоюза** [Электронный ресурс] // EuroBelarus.Info. — Веб-сайт Международного консорциума «ЕвроБеларусь». — 24.06.2013. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://eurobelarus.info/news/policy/2013/06/24/s-vladimira-makeya-snyali-sanktsii-evrosoyuza.html, свободный. — Загл. с экрана.

[9] См.: **Как повысить трансформационный потенциал Европейского диалога по модернизации с беларусским обществом?** *Position paper* (18 марта 2013 года) [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/National%20Platform%20SS%20Position%20Paper%202013-1-final-rus.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

относительно данной инициативы ЕС. Отсутствие иных позиций и содержательных рекомендаций было очевидно продемонстрировано беларусскими участниками конференции, посвященной обсуждению Европейского диалога по модернизации, прошедшей в Европарламенте в апреле 2013 года[10].

Диалог многих стейкхолдеров остается целью, к которой нужно стремиться и над которой необходимо работать, но для этого, кроме Европейского диалога по модернизации, в рекомендациях не предложено никаких иных конкретных механизмов. ЕДМ, в свою очередь, тоже еще предстоит существенно трансформировать для движения в этом направлении. Участие в нем беларусских властей остается проблемным моментом: с одной стороны, оно обусловлено требованием освобождения политических заключенных; с другой стороны, у беларусских властей нет воли к диалогу за одним столом с оппозицией и гражданским обществом. Однако беларусские эксперты скептически оценивают завершившийся период работы ЕДМ и не склонны переоценивать перспективы этой европейской инициативы в Беларуси[11]. На данный момент не видно шагов со стороны европейских структур ни в самом ЕС, ни действующих в Беларуси, которые бы соответствовали рекомендациям беларусских акторов и, теперь уже, Европейского парламента.

Параллельно с политическим диалогом депутаты Европарламента рекомендуют продолжать сотрудничество по ряду технических направлений. Предложения евродепутатов преследуют благую цель: через внедрение лучших европейских и международных практик и стандартов налаживание в Беларуси ситуации в различных сферах (приватизация государственных предприятий, вопросы занятости и безработицы, деятельности профсоюзов, стандарты безопасности электростанций, борьба с международной преступностью и торговлей людьми и т.п.). Однако такие вопросы не могут быть урегулированы без участия государственных институтов. Таким образом, хотя символически политический диалог между ЕС и Беларусью заморожен, в действительности он косвенно продолжается.

Параллельно с диалогом с властями и с гражданским обществом евродепутаты рекомендуют развивать новый компонент — коммуникацию с населением. Действия в этом направлении уже предпринимались ЕС, если вспомнить изданную в 2006 году брошюру «Что Европейский Союз может дать Беларуси»[12]. По идеи, стратегия коммуникации с населением, реализуемая в тесном сотрудничестве с беларусскими общественными силами, должна быть важным элементом европейской политики, чтобы лишить беларусское государство монополии на интерпретацию действий европейских политиков и институтов. Успех реализации коммуникативной стратегии должен привести к более реалистичному и адекватному восприятию беларусами тех мер, которые ЕС вводит в отношении их страны, а также оснований и целей этих мер.

---

[10] См.: *Зуйкова А.* **Европейский диалог по модернизации с беларусским обществом: взгляд из Брюсселя** [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 19.04.2013. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/04/19/evropeyskiy-dialog-po-modernizatsii-s-belarusskim-obschestvom-vzglyad-iz-bryusselya.html, свободный. — Загл. с экрана.

[11] См.: *Ильяш И.* **Чемодан без ручки** [Электронный ресурс] // Белорусы и рынок. — Веб-сайт газеты. — № 34 (1067). — 02.09.2013. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://www.belmarket.by/ru/239/30/19054/Чемодан-без-ручки.htm, свободный. — Загл. с экрана.

[12] См.: **«Что Европейский Союз может дать Беларуси»** [Электронный ресурс] // Посольство Федеративной Республики Германия в Минске. — Официальный веб-сайт. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://www.minsk.diplo.de/contentblob/1510910/Daten/69713/eu_statement_ru_pdf.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

Заключение

Задача, которую ставил перед своим докладом Юстас Палецкис, — предложить стратегию выхода из сложившейся ситуации заморозки европейско-беларусских отношений. Новая стратегия, представленная в рекомендациях Европейского парламента, отталкивается от структуры существующей европейской политики, но вносит определенные коррективы.

Главный шаг вперед, который содержится в рекомендациях, — это введение элементов стратегии публичного диалога многих стейкхолдеров. Эта стратегия инновационна не только в Беларуси, но соответствует общемировым трендам на развитие структурного диалога между правительствами, бизнесом, местным самоуправлением и гражданским обществом[13]. Введение такой политики ЕС в отношении Беларуси позволит развиваться отношениям в соответствии с актуальными мировыми тенденциями. Некоторые стейкхолдеры в Беларуси уже работают в этой парадигме: например, Международный консорциум «ЕвроБеларусь» и Национальная платформа гражданского общества. Однако на сегодняшний день их действия сталкиваются с непониманием и косными подходами других стейкхолдеров. Новая стратегия ЕС может расширить возможности беларусских стейкхолдеров, работающих в логике структурного диалога, по поиску партнеров и согласованию действий как в Беларуси, так и на международном уровне.

Однако наличие в рекомендациях элементов стратегии публичного диалога еще не говорит о том, что эта стратегия будет незамедлительно принята Европейским Союзом. Во-первых, это обусловлено тем, что рекомендации Европейского парламента содержат лишь элементы, которые указывают на публичный диалог. Параллельно присутствует много положений, по умолчанию адресованных государству. Так, в формулировке «побудить Беларусь» (к широкому ряду политических, правовых и других реформ) остается открытым вопрос о том, какие стейкхолдеры подразумеваются под словом «Беларусь». Без этого уточнения рекомендация оказывается «подвешенной в воздухе», и остается неочевидным, какой стратегии придерживаются европейские политики.

Евродепутаты также рекомендуют разработать «дорожную карту» для налаживания отношений и эффективного сотрудничества в рамках Европейской политики соседства. При этом не уточняется характер этого документа и процедура, по которой он будет разрабатываться. Таким образом, остается открытым окно возможностей как и для двустороннего диалога с государством, так и для публичного диалога. С точки зрения стейкхолдеров, имеющих установку на публичный диалог, такая «дорожная карта» должна разрабатываться при многостороннем участии.

Во-вторых, против того, что ЕС сейчас начнет руководствоваться стратегией публичного диалога, говорит и то, что парадигма такого диалога во внешней политике еще находится в процессе становления. Поскольку

---

[13] См.: *Зуйкова А.* **Гражданское общество в политике развития: мировые тренды и практики Европейского Союза.** Рабочий документ [Электронный ресурс] // Центр европейской трансформации. — Веб-сайт ЦЕТ. — 13.04.2013. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://cet.eurobelarus.info/files/File/CS-DP_WD.pdf, свободный. — Загл. с экрана.

рекомендации Европарламента не имеют законодательной силы, то нельзя ожидать, что другие институты ЕС, которые на сегодняшний день не проявляют склонности к публичному диалогу, сразу же радикально изменят свою политику. Инициатива ЕС «Европейский диалог по модернизации» следует в русле последнего, и ее реализация на месте уже вызвала много критики. Кроме того, данная инициатива была предложена лично еврокомиссаром Штефаном Фюле, который, возможно, покинет этот пост в 2014 году в результате смены состава Европейской комиссии. Неизвестно, какой политик с каким подходом будет отвечать за Европейскую политику соседства со следующего года и как это скажется на европейско-беларусских отношениях.

В-третьих, элементы, которые приближают рекомендации Европейского парламента к стратегии публичного диалога, предложены евродепутатами, которые ранее не проявляли активной позиции в беларусской теме. Можно строить предположения о том, что их в меньшей степени заботит политика в отношении Беларуси и в большей — собственный пиар и рейтинг, который они заработали, внеся уникальные поправки. Поэтому стейкхолдерам, придерживающимся стратегии публичного диалога, нельзя однозначно рассчитывать на поддержку в Европарламенте, но не нужно и исключать такой возможности.

Рекомендации не пытаются устранить противоречие между политическим и техническим диалогом, которое существует в актуальной политике ЕС. В первоначальном предложении докладчика это противоречие в определенной степени снималось. Юстас Палецкис рекомендовал ЕС проявлять большую открытость, демонстрировать большую гибкость в отношениях с властями. Для этого докладчик рекомендовал скорректировать компонент символических санкций. Следуя этой логике, техническое сотрудничество должно было подкреплять символические шаги. Такое предложение докладчика было негативно встречено как в Европарламенте, так и некоторыми беларусскими акторами (например, популярный оппозиционный интернет-ресурс «Хартия’97» назвал доклад Палецкиса «скандальным»[14]). Вследствие внесенных поправок из рекомендаций Европарламента была убрана ориентация на стратегию номенклатурного диалога, однако евродепутаты не приняли поправки ван Баалена, поддержав наличие технического сотрудничества между ЕС и Беларусью в существующем формате со всеми присущему ему противоречиями.

Итак, предлагаемая Европейским парламентом новая стратегия в отношении Беларуси имеет свои сильные и слабые стороны. В ней содержатся элементы, которые имеют потенциал вывести европейско-беларусские отношения из тупика. Но это непростая задача, которая потребует много труда, согласованности действий и сотрудничества различных акторов.

[14] См.: **Скандальный доклад Палецкиса повторно рассмотрят** [Электронный ресурс] // Хартия'97. — Веб-сайт медиа-ресурса. — 08.07.2013. — Дата доступа: 18.09.2013. — Режим доступа: http://charter97.org/ru/news/2013/7/8/71814/, свободный. — Загл. с экрана.

Рекомендации Европейского парламента по политике ЕС в отношении Беларуси: какую стратегию предлагают евродепутаты?

Аналитическая записка

Автор: **Алёна Зуйкова**

Редактор и корректор: **Андрей Шутов**

Алёна Зуйкова — магистр политических наук, аналитик Центра европейской трансформации. Окончила магистратуру *Sciences Po — Institut d'Études Politiques de Lille* (Институт политических наук, г. Лиль, Франция) по специальности *«European Affairs»*. Фокус исследовательских интересов: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, европейская политика в отношении Беларуси, европейская политика развития, гражданское общество, роль организаций гражданского общества в процессах демократизации Беларуси.

Центр европейской трансформации (ЦЕТ) — независимый беларусский *think-tank*, основанный в марте 2010 года. ЦЕТ входит в структуру Международного консорциума «ЕвроБеларусь».

Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388